

L'Australie : Le déclin relatif de l'agriculture depuis 1970 Australia: The Relative Decline of Agriculture since 1970

William R. Stent

Volume 12, numéro 1, 1981

Production et politiques agricoles dans les pays industriels : du dedans au dehors

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/701156ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/701156ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Résumé de l'article

The present article begins by describing the institutional framework of Australian agriculture, recent aspects of evolution in agricultural production, exports, costs and incomes. It shows how since 1967 agricultural policy is becoming more and more selective, while at the same time its influence on economic policy is decreasing. This change is attributed to industrialization of the country and to the growing participation of agriculture in the international market. This new form of growth, even less than the old one, cannot solve the issue of rural poverty in Australia nor that of hunger in the world.

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Stent, W. R. (1981). L'Australie : Le déclin relatif de l'agriculture depuis 1970. *Études internationales*, 12(1), 45–58. <https://doi.org/10.7202/701156ar>

L'AUSTRALIE : LE DÉCLIN RELATIF DE L'AGRICULTURE DEPUIS 1970

William R. STENT*

ABSTRACT — *Australia: The Relative Decline of Agriculture since 1970*

The present article begins by describing the institutionnal framework of Australian agriculture, recent aspects of evolution in agricultural production, exports, costs and incomes. It shows how since 1967 agricultural policy is becoming more and more selective, while at the same time its influence on economic policy is decreasing. This change is attributed to industrialization of the country and to the growing participation of agriculture in the international market. This new form of growth, even less than the old one, cannot solve the issue of rural poverty in Australia nor that of hunger in the world.

Hopkins et Puchala ont montré que le système alimentaire mondial est un système social autant que biologique et que de ce fait il est gouverné par un ensemble de règles, de normes et d'attentes institutionnelles qui assurent tout à la fois et dans une certaine mesure son ordre, sa continuité et sa prévisibilité. Au niveau national également, le système alimentaire peut être analysé dans ces termes, les facteurs sociaux y étant sans doute plus importants encore car c'est dans les nations que s'originent les normes « qui légitiment certaines pratiques et en condamnent d'autres¹ ».

En Australie comme dans les autres démocraties parlementaires, la politique agricole est le résultat de multiples processus politiques, et en particulier de la capacité qu'ont différents groupes (les agriculteurs et leurs organisations étant prééminents) d'influencer le législatif par des pressions directes (lobbying) ou électorales. La politique agricole met en jeu des questions qui dépassent le seul secteur agricole et touchent à la gestion de l'économie dans son ensemble. Comme l'a noté Destler² à propos de la politique américaine, elle suppose en définitive des arbitrages entre les intérêts économiques et politiques de la totalité des groupes qui forment la communauté, l'interférence des variables « périphériques » changeant avec la conjoncture, comme l'impact du marché international.

Après avoir présenté l'arrière-plan institutionnel de l'agriculture australienne, nous analyserons les évolutions récentes de la production d'une part, des coûts et des revenus de l'autre, puis nous étudierons la politique agricole.

* Professeur au School of Economics, Université La Trobe, Victoria, Australie.

** Je veux exprimer ma reconnaissance pour leur aide et leurs commentaires à Franck Davidson, Geoff Edwards, John Kennedy et aux participants du séminaire réuni au CERI à Paris en mai 1980. Ils ne sont certes en rien responsables des erreurs qui resteraient dans ce texte.

1. R.F. HOPKINS et D.J. PUCHALA, "Perspectives on the International Relations of Food", *International Organization*, vol. 32 (1978), p. 598.

2. I.M. DESTLER, "United States Food Policy 1972-1976: Reconciling Domestic and International Objectives", *International Organization*, vol. 32 (1978), pp. 617-653.

I — L'ARRIÈRE-PLAN INSTITUTIONNEL DE L'AGRICULTURE AUSTRALIENNE.

Le Commonwealth d'Australie est une fédération d'États qui avant 1901 étaient des colonies britanniques autonomes. Selon la constitution, les États gardent leur pouvoir législatif mais remettent au parlement fédéral le contrôle du système monétaire, le pouvoir de lever l'impôt et de fixer les tarifs douaniers, ainsi que celui de définir et financer les primes et subventions. Cependant, et cette clause a eu un effet majeur sur la gestion des marchés agricoles, ni le Commonwealth ni les États n'ont le droit (sauf nécessité de quarantaine) d'empêcher la libre circulation des biens d'un État à un autre. Les États conservent la responsabilité de la gestion de la production, de la recherche et du développement agricole, les « terres de la Couronne » (Crown lands) pouvant être utilisées dans ce but.

Malgré une densité faible (1,77 hab./km²) la population australienne est fortement urbanisée. Au recensement de 1976, 70% des 13,9 millions d'Australiens habitaient dans onze villes grandes et moyennes³. L'urbanisation, qui est une tendance ancienne, s'est accompagnée parfois d'un déclin absolu de la population rurale. De 1921 à 1947 la population rurale diminue relativement (de 37% à 31% de la population totale) mais augmente en nombre de 2,03 à 2,35 millions. En 1971 avec 1,82 million de personnes⁴ elle ne constitue plus que 14% de la population totale. De même baissent la part des actifs engagés à plein temps dans l'agriculture et les branches connexes ainsi que le nombre d'exploitations. Dans les années cinquante, celui-ci se maintient aux alentours de 205 000 environ; en 1970 il tombe à 189 000 et en 1978 à 176 000⁵.

Les exploitations agricoles australiennes sont grandes par rapport aux normes internationales: en moyenne 4 500 ha en 1979. Les exploitations à dominante ovine et bovine ont respectivement une superficie moyenne de 3 500 et 6 000 ha; les exploitations céréalières sont en moyenne de 1 500 ha dont 410 cultivés⁶. Les exploitations horticoles et laitières possèdent en moyenne 91 vaches laitières sur un troupeau total de 153 bêtes dont 21 bovins d'engraissement. Les exploitations horticoles comprennent en moyenne 15 ha planté d'arbres ou de vignes⁷.

En dépit de l'influence déterminante qu'ont les facteurs climatiques et écologiques sur la production, il est rare que les exploitations se spécialisent dans une seule culture ou un seul élevage. Si la combinaison des productions varie en fait avec les changements de prix relatifs, en 1979 l'« exploitation ovine » moyenne comportait 2 200 ovins et 126 bovins, l'« exploitation bovine » 1 280 ovins et 380 bovins, « l'exploitation céréalière » 1 460 ovins et 101 bovins⁸. Malgré leur grande taille,

3. Australian Bureau of Statistics (A.B.S.), *Year Book of Australia no 62, 1977-1978*, Canberra, A.G.P.S., 1978, p. 100.

4. *Idem.*, *Demography*, Canberra, A.G.P.S. 1974, p. 17.

5. Bureau of Agricultural Economics (B.A.C.), *Quarterly Review of the Rural Economy*, vol. 1 (1980), p. 240.

6. *Ibid.*, pp. 118-120.

7. *Ibid.*, pp. 212-217.

8. *Ibid.*, pp. 118-120.

les exploitations australiennes sont en général possédées et exploitées par une seule famille qui fournit le gros du travail nécessaire. C'est seulement sur les grandes exploitations de paturages des régions les plus sèches et les plus éloignées que la main-d'oeuvre salariée constitue une part significative de la force de travail.

Malgré leur faible importance numérique dans la population et le petit nombre de parlementaires ruraux, les agriculteurs exercent une grande influence sur la politique australienne. La principale raison de cette situation est que le parti qui les représente le plus directement, le Country Party* dont l'audience est nationale depuis 1919, a été fréquemment un parti charnière nécessaire à l'« équilibre du pouvoir » au parlement du Commonwealth. Ainsi, pendant les vingt-trois années précédant l'élection du gouvernement travailliste en 1972, il a constitué avec les libéraux (conservateurs) la coalition gouvernementale. Depuis leur victoire en 1975, les libéraux se sont de nouveau alliés au Country Party bien que son appoint ne fût pas nécessaire pour constituer une majorité.

Les agriculteurs se sont aussi regroupés dans des associations par produit que l'on peut différencier en fonction de la taille des exploitations de leurs membres. La laine et les bovins sont en général produits dans de grandes exploitations et les associations qui les représentent sont dans leur majorité libre-échangistes. Les associations qui défendent les producteurs de lait, de fruits et légumes, dont les exploitations sont en général de taille inférieure à la moyenne et mettent en oeuvre moins de capitaux, sont plus favorables à l'intervention du gouvernement sur le marché. Les conflits entre ces différentes associations ont parfois sapé l'efficacité politique de l'agriculture. C'est pour remédier à cet effet et coordonner au niveau national les différentes associations de producteurs qu'a été fondée en juillet 1979 la Fédération nationale des agriculteurs (National Farmers' Federation).

II — LES TENDANCES RÉCENTES DE LA PRODUCTION AGRICOLE*

Avant 1960, les produits agricoles ont toujours représenté plus de 80% des recettes d'exportation, pourcentage supérieur à celui de leur part dans la PIB. Depuis, en volume, l'indice des exportations agricoles augmente en moyenne de 3,7% par an, mais avec le développement des exportations de minerais, l'importance des exportations agricoles pour l'économie australienne décroît (annexe 1 & 2). En même temps, comme la production agricole totale augmente plus vite que la consommation intérieure (3,5% par an contre un peu plus de 2%), les marchés d'exportation deviennent plus importants pour l'agriculture australienne. La compétition s'y fait plus vive aussi. Si pour la laine la concurrence vient essentiellement des fibres synthétiques, les marchés traditionnels de la plupart des produits australiens sont bouleversés ou du moins déformés par les actions des États. Le gouvernement britannique, pour équilibrer sa balance des paiements, a choisi d'accroître la

* Le Country changea son appellation en National Country Party en 1975.

** Les données de cette section et de la suivante sont tirées des annuaires de l'agriculture australienne et des statistiques publiées par la B.A.E. jusqu'à 1978 dans la *Quarterly Review of Agricultural Economics* et depuis dans la *Quarterly Review of the Rural Economy*.

production interne de viande et de produits laitiers. La politique agricole commune dans la CEE a conduit à une augmentation de la production agricole telle qu'il existe à la fin de la décennie de gros stocks de céréales, de sucre et de beurre. Ces politiques ont modifié complètement les débouchés extérieurs australiens. En dix ans, la valeur des exportations agricoles vers le Royaume-Uni et la CEE a baissé respectivement de 7,3% et 0,6%, mais celle des ventes vers le Japon s'est accrue de 73% et celle des ventes vers l'Amérique du Nord de 170%. Alors qu'au début des années 60, le Royaume-Uni absorbait environ 25% des exportations agricoles australiennes, le CEE 21%, le Japon 17% et l'Amérique du Nord 10%, en 1969/70 ces proportions sont respectivement de 14, 16, 21 et 19%.

Pendant les années soixante-dix, le volume de la production agricole augmente d'environ 2% par an mais avec de fortes variations annuelles (Annexe 1). Il convient, dans cet agrégat, de différencier les variations spécifiques des principales productions.

La production de blé augmente en moyenne de plus de 7,5% par an. Après la très faible récolte de 1972/73 (6,5 millions de tonnes), l'augmentation reprend de façon rapide et constante (sauf en 1977/78) pour atteindre le niveau record de 18,4 millions de tonnes en 1978/79. La production de sucre augmente d'environ 2% par an, mais comme pour le blé, avec de fortes fluctuations annuelles. La production de veaux et boeufs augmente aussi (plus de 7% par an), mais avec de gros à-coups, du moins jusqu'en 1974/75, qui ouvre une période de hausse constante.

D'autres productions baissent. La production de laine, qui avait atteint un record de 923 millions de kg en 1968/69, décline en moyenne de 2,5% par an. Pour le beurre et les fromages d'une part, les pommes et les poires d'autre part, les diminutions de la production sont respectivement de 2,6% et de 5,7% par an en moyenne. Ces évolutions résultent surtout de l'entrée dans la CEE du Royaume-Uni qui était le principal marché d'exportation de ces produits, dont la place dans la production nationale est limitée.

III - LES COÛTS ET LES REVENUS DE LA PRODUCTION AGRICOLE

Si en dépit des fluctuations, le volume et la valeur brute de la production agricole augmentent régulièrement au cours des années soixante, le revenu agricole brut ne suit pas (Annexe 1). Ce n'est qu'en 1972/73 que le revenu agricole dépasse son niveau de 1963/1964. L'année suivante il s'élève de façon spectaculaire à 3,02 milliards de dollars grâce à la coïncidence entre la hausse des prix mondiaux et les bonnes conditions climatiques. Il baisse ensuite rapidement jusqu'en 1976 où il recommence à augmenter de façon spectaculaire.

Pendant ces années, l'écart entre les prix et les coûts a pesé fortement sur les agriculteurs. Les prix qu'ils payent s'élèvent de 22% alors que les prix qu'ils perçoivent baissent de 1%. L'instabilité annuelle du revenu agricole renforce l'effet de la hausse des coûts de production. À la fin des années 60, malgré la réduction de 5% du nombre des exploitations, le revenu réel par exploitation est inférieur à ce qu'il était en 1960.

Dans les années soixante-dix les problèmes de revenus s'aggravent. Les coûts s'emballent : l'indice des prix payés augmente de 164% entre 1970/71 et 1978/79 (Annexe 1), à cause surtout des hausses des prix des équipements et des salaires (leurs indices s'élèvent de 154% et de 182% pendant la période). Les prix perçus ne s'accroissent pas aussi régulièrement, le revenu agricole fluctue plus fortement, entre des sommets jamais atteints (comme en 1973/74) et des baisses marquées (comme entre 1974/75 et 1977/78).

Les estimations moyennes masquent les considérables variations de revenu entre les différentes catégories d'exploitants ou entre les différentes productions. Face à ces pressions économiques, les agriculteurs peuvent soit intensifier leurs méthodes de production, soit abandonner l'agriculture, soit accepter une baisse de leur niveau de vie. Un grand nombre d'entre eux n'ayant pu s'adapter à des changements économiques aussi rapides, le problème de la pauvreté rurale est posé au milieu des années soixante, pour la première fois depuis plus de vingt ans. En 1967 le directeur du B.A.E. estimait qu'un tiers des exploitations avait un revenu inférieur à 2000 \$, seuil, selon lui, des « faibles revenus ». Parmi ces exploitations à faible revenu, les exploitations laitières étaient majoritaires⁹.

IV - LA POLITIQUE AGRICOLE AUSTRALIENNE AVANT 1970

De 1950 à 1960, la politique économique nationale cherche à diversifier et développer l'économie parallèlement à l'accroissement de la population. Des tarifs protecteurs encouragent l'industrie et la politique agricole tend à élargir les surfaces cultivées et à intensifier la production au moyen notamment de subventions directes pour certains inputs (comme les engrais) et de subventions indirectes (réductions d'impôt pour compenser le coût de la modernisation des exploitations). À ces aides individuelles, s'ajoute la mise à la disposition de l'agriculture de terres jusqu'alors inexploitées. Le gouvernement finance également de grands projets d'irrigation, particulièrement dans le nord-ouest sous-développé du continent, où ils se sont, du reste, avérés être un échec.

Considérant les fluctuations brutales des revenus comme la cause principale de l'inefficacité de la production, le gouvernement fait du soutien et de la stabilisation des prix le point central de son intervention. Il s'efforce d'abord de régulariser les débouchés extérieurs par des accords internationaux bi- et multilatéraux. Il met en place aussi des mécanismes de contrôle direct du marché intérieur, sauf pour la laine dont la commercialisation reste entièrement « libre » jusqu'aux années 1970. Trois systèmes de « mise en marché ordonnée » s'observent. Pour la viande, un office de commercialisation (board) centralise l'exportation. Pour le sucre et les produits de l'industrie laitière, un système de péréquation entre les prix à l'exportation et les prix intérieurs (généralement supérieurs) est prévu. Pour le blé et les produits laitiers, les producteurs bénéficient en outre de prix minimums garantis, calculés pour le blé en fonction des coûts de production.

9. D.H. MCKAY, "The Small-Farm Problem in Australia", *Australian Journal of Agricultural Economics*, 11, 1967, p. 130.

À la fin des années soixante, plusieurs éléments se conjuguent pour mettre en cause cette politique agricole. L'accroissement de son coût d'abord. Bien que les dépenses entraînées par les programmes de soutien soient partiellement récupérables, des taxes à la production s'appliquant lorsque les cours s'élèvent, leur coût qui dépend des fluctuations des prix extérieurs s'accroît avec l'instabilité des marchés internationaux et l'augmentation des coûts de production. À la fin de la décennie la charge pour le budget dépasse les 100 millions de dollars par an dont presque la moitié (42,5 millions de dollars en 1968/69) pour le blé. À ces coûts budgétaires directs, il convient d'ajouter les coûts indirects pour les consommateurs, obligés par cette politique de doubles-prix isolant le marché intérieur des marchés internationaux de payer plus cher leur nourriture.

Il devient de plus en plus manifeste en outre que le soutien des prix ne peut résoudre les problèmes des exploitants à bas revenus dont la pauvreté découle de l'insuffisance de leur production plus que de celle des prix. Les critiques mettant en avant des considérations d'équité s'ajoutent à ce moment à celles qui incriminent le coût de la politique agricole et le manque d'efficacité de l'agriculture et soutiennent une politique d'« ajustement structurel » que, selon le Directeur du B.A.E., on doit comprendre comme :

un euphémisme poli pour éliminer les exploitations petites et/ou à coûts élevés qui n'ont aucune chance de devenir viables dans les conditions de progrès techniques, de prix et de coûts devant logiquement prévaloir¹⁰.

Enfin et surtout l'accroissement des exportations de minerais allège la dépendance de l'économie australienne à l'égard des exportations agricoles et change du même coup la place de l'agriculture dans l'économie et la politique nationale. Jusqu'au milieu des années soixante l'agriculture est considérée comme un secteur spécial qui, par ses gains à l'exportation, doit soutenir l'industrialisation. Or de 1960 à 1970 la part des exportations agricoles (y compris pêche et sylviculture) tombe de 81 à 54% tandis que celle des exportations de minerais augmente de 6 à 24% (Annexe 2). Parallèlement, le développement à grande échelle de l'exploitation minière ouvre un large flux de capitaux et limite la sensibilité de la balance des paiements à la baisse des exportations agricoles. Ainsi alors que la dégradation des prix à l'exportation accroît le coût du soutien de l'agriculture, la structure de l'économie australienne, toujours sous l'influence du marché international, se réoriente vers l'exploitation des ressources minières.

Ces changements de l'économie affectent en retour les normes régissant la politique agricole nationale. Jusqu'alors personne ne contestait ni que la politique agricole devait être déterminée indépendamment des politiques appliquées aux autres secteurs, ni sa prééminence, en cas de conflit avec les autres secteurs. Ainsi, par exemple, le taux de change australien était totalement défini en fonction des objectifs assignés à l'agriculture, et vraisemblablement sous-évalué. Certes cette politique ne défavorisait pas l'ensemble de l'économie, la sous évaluation de la monnaie constituant une protection supplémentaire pour certaines industries manufacturières.

10. *Idem.*, "Agriculture in the Economy", dans *Agriculture in the Australian Economy*, (D.B. Williams, ed.), Sydney, S.U.P., 1967, p. 150.

De même à part certains cercles académiques, tout le pays admettait que la politique agricole devait accroître la production et les exportations, même si les prix internationaux étaient défavorables ; et qu'il fallait donc isoler les agriculteurs des fluctuations du marché mondial, par la « mise en marché ordonnée ».

C'est à partir de 1967 que ces différents facteurs - et les critiques académiques qui en rendent compte - commencent à se traduire sur les plans administratif et politique. Cette année là, sans doute pour la première fois, la dominance du secteur agricole sur la politique économique est remise en question. En novembre, le gouvernement de coalition décide, malgré la forte opposition du Country Party, de ne pas suivre la dévaluation de la livre Sterling. Il accorde une compensation à l'ensemble des offices de commercialisation d'un montant global plafonné à 112,5 millions de dollars¹¹. En 1968-69, le nouveau Plan de Stabilisation du blé (Wheat Stabilization Plan) rompt le lien traditionnel entre les coûts de production et les prix garantis. La production continuant à croître, les débouchés extérieurs à se restreindre, les stocks à gonfler, des quotas à la production (prévus par la réglementation mais jamais encore appliqués) limitent en 1969 les quantités livrables à l'office de commercialisation (Australian Wheat Board).

Avant 1969 le gouvernement n'aurait pas pu renoncer à la perte à l'exportation résultant des quotas sur le blé ; mais désormais, sans limitation de la production de blé, le coût croissant de l'aide à l'industrie devient politiquement inacceptable. Ainsi la politique agricole n'est progressivement plus conçue comme autonome par rapport à la politique économique nationale, mais comme un de ses sous-ensembles. Dans les années 1970 les forces qui ont conduit à ce changement de normes vont s'amplifier.

V — LES DÉVELOPPEMENTS DE LA POLITIQUE AGRICOLE DEPUIS 1970

En 1970, l'économie agricole se dégrade rapidement : quotas sur la production (pour le blé et le sucre) ; baisse brusque des prix (pour le blé et la laine) ; chute du revenu agricole réel moyen (Annexe 1) ; difficultés de trésorerie pour de nombreux producteurs. Le gouvernement octroie une aide d'urgence (1,500 dollars maximum par producteur, les producteurs de laine ayant la priorité, pour un total de 21,3 millions de dollars), et accroît les subventions à l'industrie laitière (44,2 millions de dollars contre une moyenne de 27 millions de dollars au cours des années soixante).

Fin 1970, la Commission Australienne de la laine est créée pour administrer un système de prix de réserve appuyés sur des ventes par enchères publiques. En 1971 des paiements compensateurs (deficiency payments) garantissent un prix minimum moyen pour toute la laine vendue aux enchères. Ce système ne fonctionne qu'en 1971-72 mais coûte alors 52,8 millions de dollars¹².

La prospérité de l'économie australienne, qui bénéficie des exportations de minerais et d'entrées massives de capitaux en 1971 et 1972, renforce dans cette

11. Australie, *The Principles of Rural Policy in Australia: A Discussion Paper*, Canberra, A.G.P.S., 1974, p. 298.

12. *Ibid.*, p. 300.

conjoncture difficile pour l'agriculture les courants favorables à une politique d'ajustement structurel. Au programme laitier de 1970 (Marginal Dairy Farms Reconstruction Scheme) s'ajoutent en 1971 un plan général (Rural Reconstruction Scheme), et en 1972 un plan horticole (Fruitgrowing Reconstruction Scheme). Ces plans, administrés conjointement par le Commonwealth et les États, sont réservés aux agriculteurs viables mais qui ont des problèmes de liquidité à court terme. Ils comportent des remises et des reports de dettes, des crédits à taux bonifiés pour l'agrandissement des exploitations et même parfois des subventions à la reconversion.

Le poids de l'agriculture dans le système politique australien est encore amoindri par les changements démographiques et politiques qui se produisent alors et qui reflètent indirectement l'évolution de la structure économique du pays.

En décembre 1972, est élu le gouvernement travailliste de M. Whitlam et, pour la première fois depuis 23 ans, le Country Party est exclu du gouvernement (il ne fait l'appoint de la majorité qu'au Sénat). Le gouvernement travailliste institutionnalise et officialise les nouvelles normes de la politique agricole qui sont introduites, nous l'avons vu, malgré l'opposition du Country Party, en novembre 1967 (décrochement du dollar australien par rapport à la livre Sterling) et sont confirmés en décembre 1971 (décrochement du dollar australien par rapport au dollar américain).

La politique du gouvernement travailliste est totalement conforme à ces nouvelles normes. La réévaluation de 7,05% du dollar australien est décidée car elle est conçue comme bénéfique pour l'économie dans son ensemble. Le gouvernement se déclare prêt à examiner avec compréhension les dommages que cette décision aurait pu causer à l'agriculture sans la hausse spectaculaire des prix mondiaux qui s'amorce en 1973.

La commission spéciale (Task Force) créée pour examiner les dépenses de l'administration précédente et le groupe de travail chargé peu après d'enquêter sur la pauvreté rurale en Australie, à partir de la critique de la politique antérieure, définissent bien ces nouvelles normes.

Les deux rapports soulignent d'abord que la politique agricole appliquée pendant trente ans au secteur laitier en particulier n'a ni réduit les inégalités entre agriculteurs ni accru l'efficacité de la production agricole dans son ensemble¹³.

Ils regrettent en outre que les dépenses gouvernementales soient renouvelées chaque année « sans révision détaillée ni estimation critique »¹⁴ et ne puissent donc être adaptées à la conjoncture. La *Task Force* remarque en particulier qu'un budget de 233 millions de dollars en 1972-73 est injustifiable alors que le revenu agricole atteint un niveau record¹⁵.

13. *Idem.*, *Review of the Continuing Expenditure Policies of the Previous Government.*, Canberra, A.G.P.S., 1973, p. 17.

14. *Ibid.*

15. *Ibid.*

Les deux rapports insistent aussi pour que la politique agricole soit « une partie intégrante de la politique économique nationale » et soit « jugée en fonction de sa contribution aux objectifs économiques et sociaux du pays¹⁶ ».

Remarquant que l'économie australienne n'est plus aussi dépendante de l'agriculture que dans le passé, les deux textes préconisent enfin de considérer la croissance de la production agricole d'une façon plus critique. Le groupe de travail estime qu'il n'y a pas de raison de donner à l'agriculture une position privilégiée. Si une certaine intervention du gouvernement se justifie, il faut reconnaître clairement le conflit possible entre les considérations d'efficacité et celles de bien-être et séparer les mesures destinées à accroître les revenus de celles destinées à améliorer l'efficacité économique¹⁷.

Plus décisive est la loi d'Aide aux industries (Industries Assistance Act) de 1973 qui propose de remplacer le Bureau des Tarifs douaniers (Tariff Board) par une Commission d'aide aux Industries (Industries' Assistance Commission) pour conseiller le gouvernement sur la nature, l'étendue et l'efficacité de l'aide publique à l'industrie en prenant en considération les intérêts des consommateurs aussi bien que ceux des producteurs. L'agriculture relève cette fois directement et explicitement de la compétence de cette commission, alors que le Tariff Board ne traitait que de quelques produits mineurs pouvant être concurrencés par les importations.

Le Country Party s'oppose vigoureusement à ce projet soutenu à la fois par les Partis libéral et travailliste, estimant que cette législation « monumentale » « détruirait le système de consultation et de négociation qui jusqu'ici a fondé la formulation de la politique économique, particulièrement (...) en ce qui concerne l'agriculture ». Il redoute surtout que la Commission ne tende plus à limiter qu'à accroître l'aide à l'industrie et d'abord l'aide à l'agriculture¹⁸.

Conformément à ce nouveau cours politique, le gouvernement supprime les subventions au secteur laitier en juillet 1973, limite les avantages fiscaux de l'agriculture en 1973-74, prolonge le plan de Reconstruction rurale de trois ans à compter de mars 1973, et en juillet 1973, réduit de 25% les tarifs douaniers. Cette mesure, en réduisant le coût des inputs importés utilisés par l'agriculture, compense partiellement l'effet de la réévaluation du dollar australien par rapport aux monnaies de ses principaux partenaires commerciaux : en un an, de septembre 1972 à septembre 1973, le dollar australien s'est apprécié de plus de 20% par rapport aux monnaies des États-Unis, du Canada, du Royaume-Uni, de l'Italie et de l'Afrique du Sud.

Mais c'est surtout la hausse des cours mondiaux qui compense ces mouvements des monnaies, en particulier pour les producteurs de sucre et de blé (qui pour la première fois depuis 1957-58 payent une taxe au Fonds de Stabilisation du Blé). Seuls les producteurs de fruits et de lait ne bénéficient pas de la hausse record du revenu agricole en 1973-74 : les prix à l'exportation de leurs produits ne montent

16. *Idem.*, *The Principles of Rural Policy in Australia: A discussion Paper*, p. 277.

17. *Ibid.*, p. 280.

18. J.D. ANTHONY, "Speech on the Industries Bill 1973", *Commonwealth Parliamentary Debates (House of Representatives)*, 1973, pp. 2353-2357.

pas ; l'entrée de la Grande-Bretagne dans la CEE réduit leurs débouchés ; l'augmentation des prix des approvisionnements (Annexe 1) les frappe d'autant plus fortement que les subventions au superphosphate sont totalement supprimées en 1973-74. La situation des producteurs de viande se dégrade au début de 1974, les limitations des importations décidées fin 1973 par la CEE, le Japon et les États-Unis entraînant une brusque baisse des cours. La Corporation australienne de la laine peut, grâce aux prêts gouvernementaux, acquérir de grandes quantités de laine aux enchères et préserver ainsi en partie les producteurs de la baisse des cours découlant de la restriction de la demande.

En 1974 et 1975, l'Australie entre dans une conjoncture de dévalorisation de la monnaie (dévaluation de 12% en septembre 1974). Le *Dairy Adjustment Programm*, qui remplace en juillet 1974 le *Marginal Dairy Farm Reconstruction Scheme*, accroît l'aide aux producteurs et industriels laitiers. En septembre 1974 et en avril 1975 deux allocations spéciales de 20 millions de dollars sont accordées pour limiter les problèmes de liquidité des producteurs de viande bovine (par le biais d'abord de la Commonwealth Development Bank, puis du Rural Adjustment Scheme).

En novembre 1975, le gouvernement travailliste de M. Whitlam, ne pouvant obtenir l'accord du Sénat sur le budget, démissionne et en décembre le parti libéral gagne les élections. Le Country Party, de nouveau associé au gouvernement, ne tente pas de rétablir les anciennes normes de la politique agricole, au changement desquelles il s'était pourtant violemment opposé en 1973.

En 1976, l'inflation se ralentit mais les conditions économiques changent peu pour l'agriculture. Le budget de 1976-77 introduit un programme permettant aux agriculteurs de déduire de leurs revenus les investissements au Fonds de Dépôts d'Égalisation des Revenus (Income Equalisation Deposits). Ce nouveau Fonds élargit en le remplaçant le système d'« obligation-sécheresse » (Drought Bonds) créé en 1969. En encourageant les agriculteurs à constituer des réserves liquides, ce fonds visait à réduire les fluctuations annuelles du revenu imposable découlant des variations climatiques.

En 1977, un nouveau Plan de reconstruction rurale, fondé sur les mêmes principes que les précédents, améliore cependant les conditions des mutations professionnelles en augmentant de 5.000 \$ les prêts possibles. On crée aussi un fonds « permanent » pour aider par des prêts à long terme, à taux préférentiels, certaines catégories de producteurs. Enfin une aide financière aux ménages est prévue pour amener le revenu net au niveau de celui des indemnités de chômage. Si l'agriculteur vend sa ferme dans les trois ans, il conserve cette aide, sinon il doit la rembourser. En septembre 1977, un programme d'encouragement à la production bovine accorde aux propriétaires de 50 bovins ou plus une allocation de 10 dollars par bête, jusqu'à concurrence de 2.000 dollars, et à condition qu'ils exécutent les mesures de contrôle maladie recommandées. En douze mois, ce programme coûte presque 118 millions de dollars.

Les années 1978 et 1979 sont marquées par un retour à la prospérité pour l'agriculture ; les prix augmentent pour presque tous les produits (de 70% pour les bovins en 1978) (Annexe 1). Le seul changement majeur de la politique agricole

concerne l'augmentation de l'aide alimentaire à l'étranger qui passe de 225.000 tonnes à 325.000 tonnes en 1978-79 et à 400.000 l'année suivante.

Si la plupart de ces mesures d'ajustement avantagent plus les gros producteurs que les petits, elles ne marquent pour autant pas un retour à la gestion des années soixante (qui ne se préoccupait guère de la petite exploitation), mais reflètent simplement un autre aspect de la nouvelle politique: encourager seulement les exploitants qui ont la plus grande chance d'être efficaces à long terme.

VI — DISCUSSION ET CONCLUSION

Bien que marquée et irréversible, l'évolution de la politique agricole australienne n'est pas perçue par la majorité des Australiens. Ainsi le chef du Country Party reconnaît cette évolution, mais il l'attribue faussement au préjugé anti-rural du gouvernement travailliste au lieu de l'analyser comme l'effet à long terme des forces du marché. Cet aveuglement n'est pas surprenant. La plupart des mesures prises depuis 1970 respectent les cadres traditionnels de la politique agricole et masquent donc la nature des changements en cours. Ainsi la création d'un système public de commercialisation pour la laine, comme les aides d'urgence accordées aux producteurs de laine en 1970 et de bœuf en 1977, sont des réponses typiquement australiennes à des difficultés temporaires de commercialisation. Ces mesures sont d'ailleurs approuvées par des producteurs attachés au « libre marché » et soucieux de préserver leur indépendance vis-à-vis du gouvernement.

À la fin des années 60 la politique antérieure est modifiée en raison notamment de son échec à répondre au problème de la pauvreté rurale. Les programmes d'ajustement rural font partie des mesures nouvelles, sans pour autant prévoir un soutien à long terme du niveau de vie des pauvres: ces programmes visent au contraire à adapter le plus rapidement possible les agriculteurs aux forces du marché, même si cela signifie qu'ils doivent « s'agrandir ou disparaître » (*get big or get out*). Ainsi l'objectif du « bien être » des pauvres n'est qu'un prétexte pour modifier l'ancienne politique et non un objectif prioritaire.

La nouvelle politique de détermination de la valeur du dollar australien est le signe et l'effet le plus significatif de ce changement. Ainsi, après seulement quatre changements de parité pendant plusieurs années, en novembre 1976, le rapport fixe avec le dollar américain est abandonné et le taux de change varie en fonction d'un panier de monnaies pondérées selon leur poids dans le commerce extérieur. Désormais donc, le taux de change n'est plus déterminé par décision politique du gouvernement (où le Country Party est toujours présent sauf pendant le bref gouvernement travailliste), mais est « géré » par les forces du marché international sur les économies de l'Australie, des États-Unis et de leurs principaux partenaires commerciaux.

La nouvelle politique agricole favorisera sûrement une réponse plus rapide des producteurs aux signaux du marché international, c'est-à-dire tant aux variations des prix agricoles qu'à celles des prix des produits minéraux. Il en découlera vraisemblablement une hausse moindre du volume des exportations agricoles (sans que pour autant la production ne continue à s'accroître).

Soumettre plus directement la production agricole australienne aux mouvements des prix internationaux ne conduira pas, cependant, à alléger la faim dans le monde. En effet, comme l'a exposé Christiansen¹⁹ d'une façon convaincante, les inégalités de richesses entre et à l'intérieur des pays engendrent une situation où le marché « libre » est le mécanisme le moins approprié pour résoudre le problème de la faim : avec ce système, la plupart des augmentations de production alimentaire, et particulièrement des céréales, servent plus à nourrir les riches et leurs animaux que les pauvres.

Cependant un aspect certes mineur de cette nouvelle politique ouvre quelque espoir pour le problème de la faim. L'Australie était jusqu'ici réservée vis-à-vis de l'aide alimentaire, craignant que ces échanges concessionnels ne réduisent directement et indirectement les recettes des exportations commerciales en limitant leurs volumes ou leurs prix. Aussi l'Australie préconisait-elle une gestion et un financement internationaux de l'aide alimentaire afin que son coût n'incombe pas aux seuls pays producteurs. Les exportations agricoles perdant de leur importance pour le pays, il est prêt à accroître son aide alimentaire en réponse aux pressions internationales et nationales. Mais, si l'on peut matériellement accroître sensiblement la production pour la distribuer hors des circuits marchands à ceux qui ont faim, cet objectif n'est pas encore inscrit dans la nouvelle politique agricole et reste conjectural. Y satisfaire supposerait de disjoindre les décisions en matière de production des forces du marché international, c'est-à-dire de remettre radicalement en question les règles actuelles de la politique agricole australienne. [*Traduit de l'anglais*].

19. C. CHRISTIANSEN, "World Hunger: A Structural Approach", *International Organization*, vol. 32 (1978), p. 755.

ANNEXE 1 — Produits bruts, coûts et revenus, indices des prix reçus et payés par les agriculteurs australiens.

Année	Indice de volume de Production	Exportation	Valeur brute de la production \$m	coûts \$m	Revenu \$m	Indice des prix reçus	Indice des prix payés	Revenu par exploitation \$	Indice des prix à la consommation	Revenu réel par exploitation \$
1960-61	100	100	2745	1728	1017	100	100	4480	100	4480
61-62	104	112	2734	1792	942	95	101	4183	100	4193
62-63	113	106	2990	1372	1118	99	102	5033	101	4983
63-64	118	124	3368	1962	1406	107	102	6392	102	6267
64-65	121	119	3389	2097	1292	104	105	5891	105	5610
65-66	113	113	3278	2237	1041	108	111	4789	109	4394
66-67	130	124	3790	2417	1373	107	115	6268	112	5596
67-68	114	122	3301	2474	827	105	119	3858	116	3326
68-69	143	122	3905	2634	1251	104	121	6038	119	5074
69-70	137	139	3730	2656	1074	99	122	5330	123	4333
70-71	135	148	3580	2641	939	96	127	4912	128	3838
71-72	144	163	3968	2705	1263	104	134	6480	137	4730
72-73	126	160	4957	2997	1960	141	144	10356	146	7093
73-74	136	130	6412	3393	3019	165	167	16241	164	9903
74-75	144	125	5877	3933	1944	145	217	10688	192	5567
75-76	150	149	6173	4351	1822	152	254	10099	217	4654
76-77	150	173	6756	4718	2038	170	284	11738	247	4752
77-78	145	170	6978	5005	1973	175	313	11200	270	4148
78-79 ^b	171	158	10660	5860	4800	210	335	27250	292	9332
79-80 ^a	162	192	11700	6500	5200	244	369	29520	n.a.	n.a.

a — en dollars de 1960-61.

b — estimations du B.A.E.

n.a. — non disponible.

SOURCE: B.A.E., 1980: 227, 238 et Australian Bureau of Statistics, *Consumer Price Index Weighted Average of Six Capitals*. Tous les indices sont en base 1960-61 = 100.

ANNEXE 2 — Contribution des principaux secteurs au Produit intérieur brut et aux exportations

58

Année	PIB ^a	Contribution au PIB de				Contribution aux exportations de			
		Agriculture Pêche- Forêt	Mines	Industries	Tertiaire	exports ^b totales	Agriculture Pêche- Forêt	Mines	Industries et autres
	Sm	%	%	%	%	Sm	%	%	%
1960-61	12982	13	2	29	56	1885	75	8	17
1961-62	13335	12	2	28	58	2101	79	7	14
1962-63	14446	13	2	27	58	2106	79	7	14
1963-64	16074	14	2	26	58	2727	80	7	13
1964-65	17640	12	2	27	59	2528	76	9	15
1965-66	18403	10	2	27	61	2638	71	11	18
1966-67	20416	12	2	26	60	2936	69	12	19
1967-68	21736	8	2	27	63	2935	64	16	20
1968-69	24668	10	2	26	62	3245	58	20	22
1969-70	27369	8	3	26	63	3966	54	24	22
1970-71	30313	7	3	25	65	4201	52	26	22
1971-72	33835	7	4	24	65	4719	52	25	23
1972-73	38486	8	4	23	65	5961	57	22	21
1973-74	45967	9	4	23	64	6706	54	24	22
1974-75	55088	7	4	22	67	8457	48	28	24
1975-76	64127	6	4	21	69	9340	47	31	22
1976-77	73350	6	4	21	69	11376	47	31	22
1977-78	80150	5	4	21	70	11901	46	31	23
1978-79	89068	7	n.a.	n.a.	n.a.	13874	n.a.	n.a.	n.a.

a — Au coût des facteurs

b — y compris l'or

s — Estimé par B.A.E.

n.a. — non disponible.

SOURCE: B.A.E. 1980: 239